



FORMALISATION JURIDIQUE DES 12 PROPOSITIONS DE LA FNTF

Chapitre 1^{er}

Créer une véritable gouvernance des infrastructures

REFONDER UNE POLIQUE NATIONALE D'INFRASTRUCTURES

PROPOSITION

1

Créer un Conseil d'orientation des infrastructures

Décret portant création du Conseil d'orientation des infrastructures

Le Premier ministre,
Vu la Constitution, notamment son article 37,
Décrète :

Article 1^{er} – Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil d'orientation des infrastructures.

Article 2 – Le Conseil d'orientation des infrastructures a pour missions :

1°) D'établir un diagnostic et une évaluation des réseaux d'infrastructures, afin d'éclairer le Gouvernement, le Parlement, les collectivités territoriales et leurs groupements, les gestionnaires et les usagers sur l'état et la performance des infrastructures au regard notamment des enjeux de compétitivité, de la transition écologique, de la cohésion sociale et territoriale.

2°) D'étudier et d'émettre des recommandations sur une politique nationale des infrastructures en cohérence avec les politiques économiques, sociales et environnementales ainsi que sur les aspects de gouvernance et de gestion patrimoniale et financière à moyen et long termes.

3°) D'élaborer un rapport servant à la préparation d'un projet de loi d'orientation et de programmation des infrastructures sur cinq ans et d'identifier les projets nationaux.

Le Conseil remet au Premier ministre, tous les ans, un rapport d'ensemble sur l'évolution des réseaux et des infrastructures à partir d'indicateurs de suivi. Ce rapport est communiqué au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances, et rendu public.

Article 3 – Outre son président, nommé par décret pris en Conseil des ministres, le Conseil est composé de trente-cinq membres répartis comme suit :

- 1°) Trois députés et trois sénateurs respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;
- 2°) Deux membres du Conseil économique, social et environnemental désignés par le Conseil économique, social et environnemental ;
- 3°) Le président du Conseil national des transports ;
- 4°) Le président du Conseil national de la mer et des littoraux ;
- 5°) Le président du Conseil national de l'eau ;
- 6°) Le président du Conseil national de la sécurité routière ;
- 7°) Le président du Conseil national de la transition énergétique ;
- 8°) Le président du Conseil national du tourisme ;
- 9°) Le président du Conseil national de la protection de la nature ;
- 10°) Vingt représentants, dont la répartition et les modalités de désignation sont définies par décret entre les collèges suivants :
 - le collège des représentants de l'Etat et de ses établissements publics ;
 - le collège des représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
 - le collège des représentants des organisations professionnelles concernées ;
 - le collège des représentants des usagers ;
 - le collège des personnalités qualifiées.

Article 4 – Le Conseil se réunit sur convocation de son président.

Article 5 – Le Conseil d'orientation des infrastructures est assisté par un secrétaire général nommé par le Premier ministre. Le secrétaire général assure sous l'autorité du président l'organisation des travaux du conseil ainsi que l'établissement de ses rapports et recommandations.

Exposé des motifs

Dans la compétition mondiale pour attirer des investissements et créer des emplois, la France est en train de gâcher un de ses principaux atouts : la qualité de ses infrastructures.

Selon le classement du Forum économique mondial, la France est passée du 4^{ème} rang mondial pour la qualité de ses infrastructures en 2008/2009 au 10^{ème} rang en 2015/2016. Le recul est général sur la période : la France passe du 1^{er} au 7^{ème} rang mondial pour la qualité des routes, du 2^{ème} au 6^{ème} rang pour les infrastructures ferroviaires, du 5^{ème} au 15^{ème} rang pour les aéroports, du 10^{ème} au 26^{ème} rang pour les ports et du 4^{ème} au 14^{ème} pour la fourniture d'électricité.

A l'instar de ce qui s'est produit aux Etats-Unis et en Allemagne, avec des conséquences qui vont peser lourdement et longuement sur leur compétitivité économique et leurs finances publiques pour redresser la situation, la France n'échappe pas ainsi à une dégradation régulière et insidieuse de l'état de ses infrastructures et de ses réseaux.

Dans ce contexte, maintenir la qualité de nos infrastructures, afin de préserver notre compétitivité et notre attractivité, et les adapter aux défis notamment du numérique et de la transition écologique sont une nécessité impérieuse.

A cette fin, la première exigence est de définir une véritable politique d'infrastructures qui implique d'établir un diagnostic partagé et d'inscrire l'action publique sur le moyen-long terme. Créer une instance d'expertise et de dialogue entre les différentes parties prenantes – à l'instar notamment du Conseil d'orientation des retraites, du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ou du Haut conseil du financement de la protection sociale – permettrait de refonder cette politique d'infrastructures.

Les missions de ce Conseil porteraient sur l'évaluation des différents réseaux d'infrastructures, en s'appuyant notamment sur la mutualisation des différents outils d'observation existants, sur l'étude des politiques nationales d'infrastructures en intégrant toutes les dimensions économiques, sociales, environnementales et territoriales et sur la préparation d'un projet de loi de programmation sur cinq ans définissant les grands projets nationaux à réaliser. Le Conseil d'orientation des infrastructures serait notamment chargé d'établir un rapport annuel public sur l'évolution des réseaux et des infrastructures à partir d'indicateurs de suivi.

Sa composition associerait toutes les parties prenantes : représentants de l'Etat, des associations des collectivités locales (AMF, ADF, ARF), des fédérations professionnelles concernées et des acteurs économiques, des parlementaires, des associations d'utilisateurs, des personnalités qualifiées, etc.

La création d'un Conseil d'orientation des infrastructures, placé auprès du premier ministre, vise à ériger l'enjeu des infrastructures en grande cause nationale et à mobiliser tous les acteurs concernés dans une vision partagée de long terme qui transcende la temporalité des échéances électorales et les clivages politiques.

PROPOSITION 2

Instaurer une loi d'orientation et de programmation des infrastructures

Projet de loi organique relatif aux lois d'orientation et de programmation des infrastructures

Article 1^{er} – Sur la base d'un rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, le Gouvernement dépose devant l'Assemblée Nationale, dans la première année de chaque nouvelle législature, un projet de loi d'orientation et de programmation des infrastructures.

Les orientations portent sur une période de dix ans et la programmation sur une période de cinq ans.

Le budget annuel de l'Etat intègre, en autorisations de programme et en crédits de paiement, les enveloppes nécessaires pour respecter la programmation en cours.

Le ministre en charge de l'investissement et de la politique des infrastructures, en lien avec le ministre en charge du budget, prépare et défend ce projet de loi devant le Parlement.

Article 2 – La loi d'orientation et de programmation des infrastructures :

1°) Définit les objectifs et les orientations de la politique nationale des infrastructures au regard notamment des enjeux de compétitivité, de la transition écologique et de la cohésion sociale et territoriale.

2°) Fixe la liste des projets nationaux à réaliser, leur calendrier et leurs modalités de financement ainsi que, parmi ces projets, ceux qualifiés de prioritaires bénéficiant d'un régime juridique dérogatoire au droit commun permettant d'accélérer les procédures et de rationaliser les voies de recours.

5°) Etablit la programmation financière dans laquelle les projets nationaux devront s'inscrire pour les cinq années suivant la loi d'orientation et de programmation ainsi que le montant des contributions de l'Etat au financement, directement ou à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Exposé des motifs

Les contraintes budgétaires liées à la nécessité de réduire les déficits publics ont conduit, ces dernières années, à un sous-financement des infrastructures, tant en matière d'entretien, de renouvellement des réseaux que d'investissement dans de nouveaux projets. La dégradation sensible du niveau des infrastructures résulte d'une politique budgétaire qui ne préserve pas la capacité d'investissement productif des administrations publiques, comme en témoignent le montant des ressources affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et, plus généralement, la baisse de l'investissement public.

Instaurer une loi d'orientation et de programmation des infrastructures, en s'appuyant sur les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures, permettrait d'inscrire dans la durée la politique d'investissement de l'Etat et de donner de la visibilité aux acteurs économiques concernés.

La loi d'orientation et de programmation fixerait la liste des projets nationaux à engager, leur calendrier et leurs modalités de financement dont le montant des contributions de l'Etat (directement ou à travers l'AFITF). Elle déterminerait aussi, parmi ces projets, ceux qualifiés de prioritaires bénéficiant d'un régime juridique dérogatoire au droit commun permettant d'accélérer les procédures et d'éviter les recours abusifs, dans un contexte où le phénomène des Zones à Défendre a tendance à se développer et à bloquer un certain nombre de projets.

RENFORCER LES COMPETENCES DES REGIONS EN MATIERE D'INFRASTRUCTURES EN LIEN AVEC LA COMPETENCE ECONOMIQUE

PROPOSITION 3

Doter les régions de compétences nouvelles en matière de pilotage d'infrastructures afin de renforcer la cohérence territoriale

Projet de loi relatif à la politique régionale d'aménagement du territoire

Article 1^{er} – Orientations en matière d'infrastructures dans le schéma d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET)

En cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et de territorialisation, le schéma d'aménagement et de développement durable du territoire comporte un chapitre synthétique regroupant toutes les orientations en matière d'infrastructures concourant à l'attractivité et à la compétitivité du territoire régional d'une part et à l'égalité des territoires d'autre part. Ce chapitre précise les engagements financiers de la région sur les différents types d'infrastructures et sur les projets régionaux structurants.

Il détermine, en particulier, les conditions de financement de la maintenance et du développement des routes départementales ou communales faisant partie du réseau routier d'intérêt régional, dans une logique de péréquation.

Article 2 – Contrats régionaux d'aménagement du territoire

Au début de chaque mandature et en application du schéma d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) en vigueur, la région établit avec chaque territoire cohérent un contrat régional d'aménagement du territoire.

La forme et la durée des contrats sont établies selon les modalités définies par la région. Ils comprennent au minimum un volet diagnostic territorial, un volet orientation et un volet programmation.

Les financements régionaux doivent s'inscrire dans une logique de correction des inégalités territoriales et de péréquation, selon des principes généraux dont la région décide les critères de déclinaison territoriale.

Les contrats sont signés par le président de la région, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale ou métropoles concernés, les présidents des départements dans lesquels les établissements publics de coopération intercommunale ont leur siège, après délibération des instances délibérantes et avis de la commission de l'action territoriale publique en section élargie aux représentants du monde économique.

Exposé des motifs

La loi NOTRe crée une nouvelle donne dans la gouvernance territoriale et renforce la dynamique régionale. Dans ce cadre, ni les métropoles, ni les intercommunalités, ni les départements n'ont l'ensemble des prérogatives leur permettant d'arbitrer en matière d'infrastructures. Les nouvelles régions, compétentes pour le développement économique, représentent l'échelon adapté pour cette gouvernance dans un souci de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement des territoires.

En cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et de territorialisation, le schéma d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) comporterait un chapitre regroupant toutes les orientations en matière d'infrastructures concourant, d'une part, à l'attractivité et à la compétitivité du territoire régional et, d'autre part, à l'égalité des territoires.

Ce chapitre préciserait les engagements financiers de la région sur les différents types d'infrastructures et sur les projets régionaux structurants. Au début de chaque mandature et en application du SRADDET en vigueur, la région établirait avec chaque territoire cohérent un contrat régional d'aménagement du territoire.

PROPOSITION 4

Mettre en place des instances de coordination régionale regroupant l'ensemble des parties prenantes (collectivités locales, acteurs économiques, financeurs publics et privés, usagers)

Projet de loi relatif au renforcement du rôle de la conférence territoriale de l'action publique

Article unique – La région définit les conditions d'élargissement de la conférence territoriale de l'action publique aux représentants du monde économique. Ces représentants comprennent au minimum trois représentants de la fédération régionale des travaux publics.

Le règlement intérieur de la conférence territoriale de l'action publique définit les sujets sur lesquels la conférence territoriale de l'action publique élargie est consultée et les commissions ou groupes de travail dans lesquels les représentants du monde économique sont représentés.

La conférence territoriale de l'action publique en configuration élargie aux représentants économiques est associée à la préparation des contrats de plan entre l'Etat et la région, à celle des contrats régionaux d'aménagement du territoire et au suivi de leur exécution, selon des modalités définies au règlement intérieur.

Exposé des motifs

Rassembler les parties prenantes, notamment les représentants du monde économique (entreprises, investisseurs, constructeurs d'infrastructures, gestionnaires de réseaux, usagers, etc.), autour d'une instance de coordination régionale permettrait de favoriser le dialogue et le consensus territorial, de partager la même vision et d'assurer une cohérence d'action au service du développement économique et de l'aménagement du territoire.

En ce sens, les conférences territoriales de l'action publique pourraient être élargies aux représentants du monde économique. Les CTAP en cette configuration élargie seraient associées à la préparation des contrats de plan entre l'Etat et les régions, à celle des contrats régionaux d'aménagement du territoire et au suivi de leur exécution.

RENFORCER ET AUTONOMISER L'AFITF POUR DISPOSER D'UN VÉRITABLE OUTIL DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

PROPOSITION

5

Rénover l'AFITF en lui conférant une capacité de pilotage pluriannuel des investissements, une part de TICPE pérenne et une capacité d'emprunt

Décret modifiant le décret n°2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Article 1 – Pilotage pluriannuel du financement des projets

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France assure le pilotage pluriannuel de son financement de projets d'investissements dans les infrastructures de transport dans le cadre des orientations et de la trajectoire financière fixées par la loi d'orientation et de programmation des infrastructures.

Article 2 – Affectation pérenne d'une part de TICPE

Le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole routier à hauteur de X c€/l est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Article 3 – Capacité d'emprunt

Pour l'exercice de sa mission de financement des projets, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France peut avoir recours à l'emprunt sur décision de son conseil d'administration.

Exposé des motifs

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est chargée d'apporter la part de l'Etat au financement des infrastructures de transport.

L'AFITF, comme la Cour des comptes l'a souligné, est une caisse de financement gérée de facto par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère chargé des transports et qui n'est pas protégée des aléas liés aux arbitrages budgétaires annuels.

L'objectif des modifications proposées est triple :

Premièrement, il s'agit de donner une plus grande autonomie décisionnelle à l'AFITF en consacrant son rôle de pilote dans le financement de projets d'investissements dans les infrastructures de transport. Ce pilotage a une vocation pluriannuelle et doit s'inscrire dans le cadre et le respect des orientations fixées par la loi d'orientation et de programmation des infrastructures.

Deuxièmement, pour la bonne réalisation de sa mission, il faut assurer pour l'AFITF des recettes pérennes en lien avec la programmation budgétaire pluriannuelle. Il est ainsi proposé de prévoir, non pas – comme ce fut le cas dans la loi de finances pour 2015 – une part du produit de la de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont le montant pourrait librement évoluer au gré des lois de finances, mais le produit de la TICPE sur le gazole routier à hauteur de X c€/l.

Enfin, comme c'est le cas pour d'autres établissements publics qui investissent dans des projets d'infrastructures, à l'instar de la Société du Grand Paris, il est proposé de donner la faculté à l'AFITF, sur décision de son conseil d'administration, de recourir à l'emprunt qu'elle rembourserait au moyen notamment des taxes fiscales affectées.

Chapitre 2

Préserver l'investissement public local, faciliter les financements privés et sécuriser les parties prenantes

MODERNISER LE CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE DES COLLECTIVITES LOCALES

PROPOSITION

6

Inclure une présentation de l'état du patrimoine en matière de réseaux et d'infrastructures dans le rapport sur les orientations budgétaires de fin de mandat

Arrêté relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 visant à la transparence et à la responsabilité financière des collectivités territoriales en matière de gestion des infrastructures et des réseaux

Article 1^{er} – Mesures concernant les rapports d'orientation budgétaire

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants, les départements, les régions et les collectivités territoriales à statut particulier de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire du budget précédent les élections devant renouveler le conseil municipal, le conseil communautaire, le conseil départemental, le conseil régional ou l'assemblée de la collectivité à statut particulier, comporte une présentation de l'état du patrimoine en matière de voiries, réseaux et infrastructures de toute nature. Cette présentation comprend, pour la durée du mandat qui s'achève, une évaluation de la structure et de l'évolution de la « dette grise » définie comme le montant qu'il conviendrait d'investir pour mettre à niveau le patrimoine bâti et d'infrastructures.

Article 2 – Mesures concernant l'information des citoyens

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au rapport d'orientation budgétaire et adressée à tous les foyers fiscaux des communes de plus de 3 500 habitants, des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants, des départements, des régions et des collectivités territoriales à statut particulier de plus de 10 000 habitants, afin de permettre aux citoyens d'en comprendre les enjeux.

Cette présentation comprend un chapitre relatif à la structure du patrimoine en matière de voiries, réseaux et infrastructures de toute nature, ainsi qu'à l'évaluation du niveau de dette grise qui s'y rattache.

Exposé des motifs

Afin d'inciter les collectivités locales à prioriser les investissements et à veiller à la préservation de leur patrimoine, dans un souci également de transparence financière à l'égard des élus et des citoyens, il est proposé d'inclure dans le débat d'orientations budgétaires de la dernière année du mandat un état des lieux et une évaluation du patrimoine de la collectivité.

Un des enjeux est d'appréhender, au fil des ans, l'évaluation de la « dette grise » définie comme le montant qu'il conviendrait d'investir pour mettre à niveau le patrimoine bâti et d'infrastructures. Cette dette grise est une dette implicite qui ne fait pas – à ce stade – l'objet d'inscription dans les documents budgétaires et comptables des collectivités.

PROPOSITION**7**

Permettre l'inscription en investissement, et donc leur éligibilité au FCTVA, des dépenses d'entretien concourant à maintenir la valeur des immobilisations

**Arrêté relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14
visant à inscrire les dépenses d'entretien concourant à maintenir
la valeur des immobilisations en section d'investissement**

Article unique – Les dépenses qui concourent au maintien de la valeur des immobilisations et préviennent leur dégradation, en ce qui concerne les bâtiments, voiries, réseaux et infrastructures de toute nature, sont inscrites dans la section d'investissement et font l'objet d'un remboursement de la TVA au titre du FCTVA dont le taux est arrêté en loi de finances.

Exposé des motifs

L'effort de maintien à niveau de la qualité des infrastructures et des réseaux n'est pas aujourd'hui budgétairement encouragé. Or, cet effort est vertueux du point de vue des finances publiques, car il évite de futures dépenses d'investissement très coûteuses pour remettre à niveau ces infrastructures non entretenues, et du point de vue de la compétitivité économique du pays.

C'est pourquoi, dans le prolongement de l'accès à l'éligibilité au FCTVA des dépenses d'entretien des bâtiments et de voirie, prévu dans la loi de finances pour 2016, il est proposé que les dépenses concourant à maintenir la valeur des immobilisations bénéficieraient du FCTVA et seraient inscrites dans la section d'investissement.

PROPOSITION**8**

Organiser la fongibilité des crédits de paiement relevant de la section d'investissement

**Arrêté relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 visant à organiser la
fongibilité des crédits de paiement de la section d'investissement**

Article unique – Les crédits de paiement de la section d'investissement sont inscrits globalement. Lorsque le besoin de crédits de paiement prévisibles s'avère inférieur à la somme globale budgétée de la section d'investissement, du fait du retard pris sur certaines opérations, l'excédent correspondant peut être viré sur d'autres opérations de la section d'investissement afin d'accélérer leur rythme de réalisation, par simple décision de l'ordonnateur des dépenses. Ce virement est constaté lors de la prochaine décision budgétaire modificative ou au compte administratif.

Exposé des motifs

Le choix politique qui consisterait à préserver l'investissement dans un contexte de réduction des dépenses publiques devrait conduire à donner une plus grande latitude aux collectivités locales sur la section d'investissement.

Il est proposé, en ce sens, un pilotage flexible des programmes en organisant la fongibilité des crédits de paiement au sein de la section d'investissement. Ainsi, la possibilité serait offerte à l'exécutif local, par simple décision qui ferait l'objet d'une ratification lors de la prochaine décision budgétaire modificative, d'arbitrer et d'accélérer certains programmes d'investissement, évidemment dans la limite des crédits de paiement globaux inscrits dans la section d'investissement.

PROPOSITION

9

Donner la possibilité aux collectivités territoriales d'instaurer un péage afin de favoriser la qualité et le développement des infrastructures routières

Projet de loi habilitant les collectivités territoriales à instaurer un péage afin de favoriser le maintien et le développement des infrastructures routières

La partie législative du code de la voirie routière est ainsi modifiée :

1°) Il est ajouté un titre V bis ainsi rédigé : « Péages de maintien et de développement des infrastructures routières des collectivités territoriales » ;

2°) Sont insérés au sein du titre V bis (nouveau) les articles L. 174-1 à L. 174-8 ainsi rédigés :

Chapitre 1^{er} : Dispositions générales

Section 1 : Principes et objectifs du péage d'infrastructure

Article L. 174-1. – I. L'usage du domaine public routier des départements et des communes est en principe gratuit.

II. Toutefois, lorsque le coût du maintien et du développement des infrastructures routières le justifie, une collectivité ou un groupement de collectivités peuvent décider d'instaurer un péage, dénommé péage d'infrastructure, pour l'utilisation de tout ou partie de leur domaine public routier, y compris pour les routes express définies aux articles L. 151-1 à L. 151-5 du code de la voirie routière.

Article L. 174-2. – I. Le péage d'infrastructure assure la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure routière.

II. Le produit du péage est affecté au financement du maintien et du développement des infrastructures routières de la collectivité ou du groupement de collectivités concernés.

Section 2 : Mise en place du péage d'infrastructure

Article L. 174-3. – I. L'institution d'un péage d'infrastructure pour l'usage du domaine public routier des départements ou des communes est autorisée par délibération de l'organe délibérant des collectivités concernées ou de leurs groupements.

II. Le montant du péage est fixé par délibération de l'organe délibérant des collectivités concernées ou de leurs groupements.

III. Le péage est applicable aux véhicules terrestres à moteur.

Article L. 174-4. - I. Le péage d'infrastructure est une taxe.

I. La taxe est perçue à l'occasion de l'acte de circulation sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

II. La taxe est proportionnelle à la distance parcourue. Son montant maximum ne peut alors être supérieur à X euro/km pour les véhicules légers et X euro/km pour les poids lourds (hors Île-de-France).

Chapitre 2nd : Dispositions particulières

Section 1 : Modulation des tarifs de péage

Article L. 174-7. - Le montant du péage d'infrastructure peut être modulé pour tenir compte de la situation particulière des usagers, notamment de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les territoires concernés et des personnes à faibles revenus.

Section 2 : Compatibilité du péage d'infrastructure avec une autre forme de péage

Article L. 174-8. - Si la voie soumise à un péage d'infrastructure inclut un ouvrage d'art sur lequel est perçu un péage d'usage en application de l'article L. 153-1 du code de la voirie routière, le montant du péage d'infrastructure est réduit d'un montant égal à celui du péage d'usage.

Exposé des motifs

La diminution du poids de la dépense publique (56,4 % du PIB en 2016) est devenue un impératif pour réduire le déficit public. Pour autant, il faut pouvoir conjuguer cette exigence avec le nécessaire financement des infrastructures routières indispensables à la compétitivité du pays.

C'est pourquoi il pourrait être fait davantage appel à l'utilisateur plutôt qu'au seul contribuable. La loi pourrait ainsi habiliter les collectivités territoriales à instaurer un péage ayant comme objectif principal la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure routière.

Le niveau atteint par nos prélèvements obligatoires (plus de 44,5 % de la richesse nationale en 2016), et le précédent de l'écotaxe adoptée à la quasi-unanimité par le Parlement en 2008, pour finir par être suspendue, puis abandonnée en 2014, rendent néanmoins indispensable d'examiner avec précision les conditions d'acceptabilité d'un recours élargi au péage par l'utilisateur des infrastructures qu'il utilise.

Ainsi, d'une part, les recettes tirées des nouveaux péages devraient être intégralement affectées à l'entretien, à la modernisation et à la sécurisation des infrastructures taxées, pour éviter toute contestation de l'utilisateur sur l'utilité du nouveau prélèvement.

D'autre part, l'extension du recours au péage à l'usage ne serait acceptable pour le citoyen qu'à condition de s'inscrire dans une trajectoire de baisse du niveau des prélèvements obligatoires, ou à tout le moins, de stabilité du niveau de la pression fiscale.

A ces préalables, viennent s'ajouter trois conditions nécessaires à la réussite de l'extension du péage à l'usage :

La première concerne l'assiette. Sur les réseaux ou les tronçons concernés par les nouveaux péages, il est préférable de retenir une assiette la plus large possible, à savoir l'ensemble des véhicules (individuels, camions ...) utilisant l'infrastructure. Toute logique d'exonération réduit le rendement de la taxe, et surtout affaiblit le consentement général au prélèvement.

La deuxième concerne le taux applicable. Selon la logique du bon impôt, et même si la fixation du taux relèvera de la collectivité compétente, il est souhaitable de fixer des taux aussi bas que possible, pour éviter de grever les budgets des ménages, comme les charges des entreprises.

La troisième condition concerne les modalités de déclaration et de recouvrement du péage. De ce point de vue, il est indispensable de recourir, autant que faire se peut, aux nouvelles technologies d'identification et de suivi pour rendre le prélèvement simple et pratique. Là encore, l'épisode des portiques écotaxe doit servir de leçon.

Projet de loi relatif à l'instauration

Article 1^{er} – Possibilité d'instauration d'une taxe locale additionnelle à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes qui exercent la totalité de la compétence voirie communale peuvent instaurer une contribution aux dépenses de voirie sur la distribution de carburant pour les véhicules à moteur, dans la limite d'un plafond par litre distribué par les stations-services implantées sur leur ressort territorial.

La contribution aux dépenses de voirie sur la distribution de carburant pour les véhicules à moteur est inscrite en recettes sur le chapitre concernant la voirie (au même titre que les redevances d'occupation du domaine public).

La contribution aux dépenses de voirie sur la distribution de carburant pour les véhicules à moteur, lorsqu'elle est instaurée, n'entre pas dans la base de calcul de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Article 2 – Modalités de détermination des taux

Les métropoles et les établissements publics de coopération intercommunale concernés peuvent librement, dans le cadre du plafond, moduler la contribution aux dépenses de voirie sur la distribution de carburant pour véhicules à moteur en fonction de la nature du carburant (essence, diesel, gaz) et du positionnement de la station-service en secteur urbain, péri-urbain ou rural.

Le montant de la contribution pour dépenses de voirie sur la distribution de carburant pour les véhicules à moteur est fixé pour l'année civile à venir, par décision de l'organe délibérant de la métropole ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné avant le 30 octobre de l'année précédente.

Les gestionnaires des stations-services du ressort territorial concerné sont avisés par le président de l'exécutif avant le 30 novembre précédent l'année civile du barème de la contribution, applicable aux différents types de carburant selon leur implantation géographique.

Article 3 – Modalités de déclaration et de recouvrement

Chaque mois, sur la base du relevé de consommation de chaque distributeur métrologique équipant chaque pompe et du barème applicable, le gestionnaire de station-service adresse une déclaration aux services fiscaux accompagnée de son règlement.

Les recettes correspondantes sont reversées à la métropole ou à l'établissement public de coopération intercommunale concerné mensuellement sur la base des montants recouverts le mois précédent. Un état récapitulatif des recouvrements leur est adressé à l'appui du reversement. Un prélèvement de 3% sur ces recettes au titre des frais de recouvrement est opéré au bénéfice du budget de l'Etat.

Exposé des motifs

Il s'agit de créer un nouvel outil destiné à élargir les possibilités de financement des infrastructures urbaines et péri-urbaines par les usagers, sans investissement technologique lourd.

Permettre l'instauration d'une contribution sur la distribution de carburant, décidée localement sur les stations-services du territoire, avec une modulation possible selon le caractère urbain ou rural, reviendrait en effet à faire contribuer l'utilisateur des infrastructures locales, même si le dispositif est moins ciblé et précis que le péage urbain.

Cette nouvelle possibilité de recette aurait un triple effet :

- Elle renforcerait l'intercommunalité puisque la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre d'instaurer cette contribution serait liée au transfert des compétences de construction, d'entretien et de gestion de la voirie communale.
- Elle donnerait aux EPCI à fiscalité propre concernés une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire leur permettant de mieux assurer la maintenance de leurs infrastructures et d'éviter leur dégradation dont le coût serait collectivement bien supérieur à terme.
- Elle permettrait de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique. Comme toute taxe qui affecte les énergies fossiles, cette contribution sur la distribution de carburant, modulable selon le type de carburant, favoriserait l'évolution du comportement des citoyens vers des déplacements plus responsables et un report modal vers les solutions de mobilité les plus vertueuses.

ADAPTER LE REGIME FINANCIER ET ASSURER LA SECURITE JURIDIQUE DES PARTIES PRENANTES

PROPOSITION

11

Sécuriser le régime financier des marchés de travaux

Projet de loi relatif à la sécurisation du régime financier des marchés de travaux

Article 1^{er} – Règlements, avances et acomptes

Les marchés publics soumis à l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics donnent lieu à des versements à titre d'avances, d'acomptes, de règlements partiels définitifs ou de solde, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

Le présent article n'est pas applicable à la Caisse des dépôts et consignations.

Article 2 – Retenue de garantie en marchés privés

Les paiements des acomptes sur la valeur définitive des marchés de travaux privés visés à l'article 1779-3° du code civil peuvent être amputés d'une retenue égale au plus à 5 p. 100 de leur montant et garantissant contractuellement l'exécution des travaux, pour satisfaire, aux réserves faites à la réception par le maître de l'ouvrage, ainsi que celles formulées, le cas échéant, pendant le délai de garantie.

Décret portant sécurisation du régime financier des marchés de travaux

Article 1^{er} – Avances

Une avance est accordée au titulaire d'un marché public lorsque le montant initial du marché public ou de la tranche affermie est supérieur à 25 000 euros HT et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à un mois.

Le montant de l'avance est fixé à 10 % du montant initial, toutes taxes comprises, du marché public ou de la tranche affermie si leur durée est inférieure ou égale à douze mois. Si cette durée est supérieure à douze mois, l'avance est égale à 10 % d'une somme égale à douze fois le montant mentionné ci-dessus divisé par cette durée exprimée en mois.

Article 2 – Retenue de garantie

Le montant de la retenue de garantie ne peut être supérieur à 3 % du montant initial augmenté, le cas échéant, du montant des modifications du marché public en cours d'exécution.

Exposé des motifs

Malgré une volonté affichée d'unification et de simplification en faveur de l'accès des PME aux marchés publics, les nouvelles règles relatives à la commande publique entrées en vigueur le 1^{er} avril 2016 n'apportent aucune amélioration au régime financier des marchés publics.

De même, le régime de la retenue de garantie exigée des entreprises dans les marchés privés depuis 1971 n'est plus adapté aux réalités économiques.

Malgré les mesures prises et les intentions affichées, il est toujours constaté d'importants retards de paiement de la part des clients publics, de l'ordre de 90 jours en moyenne.

Les entreprises de travaux publics en sont réduites à supporter les difficultés de trésorerie de leurs clients publics, avec tous les risques de défaillance d'entreprises associés et donc avec toutes les conséquences dommageables sur le plan social et économique.

Pour inverser cette situation paradoxale et sécuriser les relations financières dans les marchés de travaux, il est nécessaire de revoir les clauses relatives aux avances et garanties :

- augmentation du montant de l'avance obligatoire, de 5 à 10 % du montant du marché ;
- assouplissement des conditions de durée et de montant du contrat, l'avance devenant obligatoire pour les marchés d'un montant supérieur à 25 000 euros HT (contre 50 000 euros HT actuellement) et d'une durée supérieure à un mois (contre deux mois actuellement) ;
- diminution de la retenue de garantie de 5 % à 3 % et l'accélération de son paiement à l'entreprise (suppression du délai d'un mois après l'expiration du délai de garantie).

Ce soutien à la trésorerie doit pouvoir s'appliquer quel que soit le statut des « acheteurs », c'est-à-dire aux EPIC de l'Etat, aux entreprises publiques, aux sociétés d'économie mixte ou sociétés publiques locales dont le régime dérogatoire n'est économiquement pas justifié.

PROPOSITION 12

Simplifier l'instruction des projets et rationaliser les voies de recours juridiques

Projet de loi de simplification de l'instruction des projets d'infrastructures et de rationalisation des voies de recours

Titre 1^{er} – Procédures applicables aux projets de droit commun

Article 1 - Réduire les délais d'instruction à 10 mois maximum, en les alignant sur ceux des autorisations uniques

Dans le cadre de l'instruction par l'administration de la demande d'autorisation d'un projet de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages soumis aux prescriptions du code de l'environnement, l'ensemble des délais d'examen préalable, d'enquête publique, de consultations et d'élaboration de la décision finale n'excède pas 10 mois.

Article 2 - Faire application aux décisions prises dans le cadre de l'instruction d'un projet du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation

L'ensemble des décisions que l'administration est amenée à prendre au cours de l'instruction du projet et à la suite, le cas échéant, de la déclaration d'utilité publique, est soumis au principe de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration selon lequel le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation.

Article 3 - Supprimer la déclaration de projet

L'article L. 126-1 du code de l'environnement est supprimé.

Article 4 - Sanctionner les recours abusifs

Lorsque le droit de former un recours contre une autorisation prise en application de dispositions du code de l'environnement est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice à son bénéficiaire, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner son auteur à lui allouer des dommages et intérêts.

La demande peut être présentée pour la première fois en appel.

Article 5 - Augmenter le montant maximum de l'amende pour requête abusive dans le cadre du droit de l'environnement

Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros.

Lorsque la requête est dirigée contre un projet de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages autorisés en application de dispositions du code de l'environnement, le montant de l'amende ne peut excéder 10 000 euros.

Titre 2 – Procédures applicables aux projets nationaux prioritaires fixés dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation des infrastructures

Article 6 – Prévoir un décret en Conseil d'Etat pour la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure nationale prioritaire

Chaque projet d'infrastructure nationale prioritaire prévu dans la loi d'orientation et de programmation des infrastructures fait l'objet d'un décret pris en Conseil d'Etat pour sa mise en œuvre.

Article 7 – Compétence en appel du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est compétent en appel pour connaître des contestations dirigées contre les actes administratifs pris sur le fondement d'un décret pris en Conseil d'Etat portant mise en œuvre d'un projet national prioritaire.

Article 8 - Intégrer la déclaration d'utilité publique, lorsque celle-ci est requise, au décret en Conseil d'Etat portant mise en œuvre d'un projet d'infrastructure nationale prioritaire

Le décret en Conseil d'Etat portant mise en œuvre d'un projet d'infrastructure nationale prioritaire déclare, le cas échéant, l'utilité publique du projet prioritaire.

Exposé des motifs

Le processus de décision publique et de mise en œuvre des projets d'infrastructures nécessite de créer les conditions du débat public et d'une bonne acceptabilité des projets. Mais, en même temps, il ne doit pas conduire à l'immobilisme, à l'effacement de l'intérêt général et au discrédit de la parole publique.

Les projets d'infrastructures sont exposés, à tous les stades, à des recours administratifs et juridictionnels. La « guérilla juridique » imposée par certains requérants ralentit sensiblement les projets et est même susceptible, dans certains cas, de conduire à leur annulation pure et simple.

Certains exemples récents et emblématiques illustrent le phénomène : LGV Poitiers-Limoges, aéroport de Notre-Dame-des-Landes (152 recours), Nouvelle Route du Littoral (NRL) à La Réunion (27 recours, dont ceux concernant la DUP ont tous été rejetés, 7 affaires sur les impacts environnementaux restent à juger), etc.

Si, proportionnellement, peu de projets ont été totalement remis en cause, l'effet de signal, qui est donné à travers ceux qui l'ont été et qui ont souvent revêtu un caractère emblématique, peut entacher la crédibilité des engagements publics et donc la confiance des investisseurs.

Face ce constat, il apparaît essentiel d'adapter et d'aménager, à divers degrés, les procédures encadrant les projets d'infrastructures en s'inspirant notamment du droit de l'urbanisme. Ces adaptations devraient être plus ou moins approfondies selon le caractère prioritaire ou non des projets.

Les projets qualifiés de prioritaires bénéficieraient d'un régime juridique dérogatoire prévu dans la loi d'orientation et de programmation des infrastructures et mise en œuvre, pour chaque projet, par un décret pris en Conseil d'Etat.